



Assemblea parlamentare NATO

SOTTOCOMMISSIONE SUI PARTENARIATI NATO

LA COOPERAZIONE NATO-UE PER LA SICUREZZA

PROGETTO DI RELAZIONE

MARCO MINNITI (ITALIA)
RELATORE*

Segretariato internazionale

12 aprile 2005

* Fino all'approvazione da parte della Commissione politica, il presente documento esprime unicamente le opinioni del relatore..

I documenti dell'Assemblea sono disponibili all'indirizzo <http://www.nato-pa.int>

INDICE

	Pag.
I. INTRODUZIONE.....	1
II. LO SVILUPPO DELLE RELAZIONI NATO-UE.....	1
III. LA COOPERAZIONE FRA LA NATO E LA UE.....	2
IV. L'EUROPA SUDORIENTALE	3
V. AZIONI FUORI AREA.....	4
VI. LA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA E IL PROBLEMA DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE.....	6
VII. IL PROBLEMA DELLE CAPACITÀ	6
VIII. CONCLUSIONI.....	8

I. INTRODUZIONE

1. Da qualche anno, questa Sottocommissione monitora con attenzione lo sviluppo del partenariato strategico della NATO con l'Unione europea. Dopo un esordio in sordina nel 1991, quando il Trattato di Maastricht ha introdotto il concetto di politica estera e di sicurezza comune (PESC), l'UE ha assunto un ruolo di sempre maggior rilievo nelle questioni di sicurezza europee.
2. Nello stesso periodo anche l'Alleanza ha subito profondi cambiamenti, che le hanno consentito di ampliare significativamente il proprio contributo alla sicurezza euroatlantica. Il processo di trasformazione ha indotto la NATO ad accordare un'importanza crescente ai partenariati. E se l'evoluzione del partenariato con la UE non è stata priva di complicazioni, la collaborazione sempre più intensa con l'Unione ha consentito alla NATO di spostare l'attenzione al di fuori della propria area di interesse tradizionale.
3. Attualmente, tuttavia, nonostante il recente miglioramento del clima e il rafforzamento delle relazioni transatlantiche, confermato dalla visita in Europa del Presidente Bush, il dialogo NATO-UE è giunto ad un'impasse, principalmente imputabile all'ingresso nell'Unione di due Stati (Cipro e Malta) che non intrattengono alcuna relazione di sicurezza con l'Alleanza né esiste unanimità all'interno della NATO sull'opportunità di riunioni con la UE a 25 e di sviluppare in tale formato un dialogo senza discriminazioni su questioni che non richiedono lo scambio di informazioni classificate. Il programma di riunioni congiunte NATO-UE è attualmente limitata all'attuazione degli accordi Berlino Plus, ovvero all'operazione a guida UE in Bosnia Erzegovina, *Althea*, e alle riunioni del Gruppo sulle capacità NATO-UE. Mancano sviluppi in altri settori cruciali per la sicurezza, quali per esempio la lotta al terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD). In occasione del vertice NATO di Istanbul, i leader della NATO hanno annunciato l'intenzione di lavorare insieme per sviluppare e approfondire ulteriormente la loro collaborazione, ma a causa del problema della partecipazione, non c'è ancora stato alcuno sviluppo concreto.
4. Questa relazione passa brevemente in rassegna la storia del partenariato NATO-UE, facendo alcune osservazioni generali sullo stato attuale e analizzando alcuni possibili settori di cooperazione. Proposte specifiche per rinvigorire il partenariato per la sicurezza verranno presentate nella relazione di autunno.

II. LO SVILUPPO DELLE RELAZIONI NATO-UE

5. Quando la Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) vide la luce a metà anni '90, si decise che gli europei avrebbero dovuto essere in grado di agire in futuri scenari analoghi ai Balcani senza il coinvolgimento degli Stati Uniti, in un modo che fosse "separabile ma non separato" dalla NATO. Tuttavia, la soluzione del problema della sovrapposizione istituzionale è diventato il motivo dominante nelle relazioni UE-NATO. Già Madeline Albright aveva espresso i propri timori circa un rischio di sovrapposizione, identificando in un articolo pubblicato sul Financial Times le tre "D" da evitare: dissociazione (della UE dalla NATO), duplicazione (delle capacità) e discriminazione (degli Alleati NATO non UE).
6. Il "diritto di primo rifiuto" resta una questione controversa. Diversi Alleati considerano la NATO come la piattaforma mediante la quale discutere preventivamente qualsiasi progetto di operazione e da cui, eventualmente, delegare alla UE le operazioni in cui la NATO non desidera impegnarsi. La UE, d'altra parte, non ha mai riconosciuto alla NATO tale diritto. Esistono oggi tre modi in cui gli europei possono intraprendere azioni militari: in ambito NATO; nel quadro degli accordi Berlino Plus; o in operazioni autonome (con un paese guida o quartieri generali europei).
7. Nonostante le possibili divergenze, la NATO e la UE continuano a valutare le minacce in modo molto simile. Tanto la Strategia di sicurezza europea e il Concetto strategico della NATO –

come rivisto nel vertice di Praga del 2002 - individuano nel terrorismo, nella proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) e nel fallimento degli Stati le principali sfide alla sicurezza. Inoltre, entrambi individuano la necessità di dimensioni politiche non militari al fine di ridurre l'insicurezza, anche se la NATO accorda - inevitabilmente, essendo un'organizzazione di sicurezza collettiva - maggiore importanza ai mezzi militari.

8. La complementarità fra la UE e la NATO sarà importante ai fini del mantenimento della collaborazione; l'ulteriore sviluppo della PESD non potrà che rendere più pressante tale esigenza. Le operazioni nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia¹, in Congo e, più di recente, in Bosnia, dove le forze NATO sono state sostituite da forze UE, evidenziano il ruolo crescente dell'Unione. Dopo la ratifica degli Stati membri, la Costituzione europea potrà segnare un ulteriore significativo progresso della PESC. La creazione di un ministro degli Esteri europeo accentrerà il processo decisionale, anche se viene mantenuta la possibilità di veto nazionale. L'integrazione in materia di sicurezza potrà inoltre essere promossa ulteriormente fra gli Stati membri che desiderano approfondire il concetto di "cooperazione permanente strutturata". Molti paesi ritengono che la NATO sia l'attore militare più credibile. Ma anche la prospettiva dell'adesione costituisce un incentivo importante, che la UE può offrire ai paesi dei Balcani.

III. LA COOPERAZIONE FRA LA NATO E LA UE

9. Gli accordi "Berlino Plus", operativi dal marzo 2003, costituiscono le basi per la collaborazione pratica fra le due organizzazioni in materia di gestione delle crisi. Gli accordi garantiscono alla UE l'accesso alle strutture di pianificazione operativa della NATO, la presunzione di disponibilità di mezzi e capacità comuni della NATO, l'opzione di comando europeo NATO per le operazioni a guida UE (compreso il ruolo europeo di vice SACEUR), e l'adattamento del sistema di pianificazione di difesa NATO per incorporare le forze disponibili per le operazioni UE.

10. Inoltre, la NATO e la UE intrattengono scambi regolari a livelli diversi. I ministri degli Esteri della NATO e dell'UE si riuniscono due volte l'anno, a fronte di almeno tre riunioni a semestre per gli ambasciatori (il Consiglio atlantico, o NAC, e il Comitato politico di sicurezza, o CPS, della UE). Inoltre, i Comitati militari della NATO e della UE si riuniscono due volte a semestre, e scambi regolari di informazioni si compiono anche a livello di comitato e di staff militare. Purtroppo tale accordo è ora messo in discussione a causa del problema della partecipazione della UE a 25.

11. Il Quadro per il potenziamento del dialogo NATO-UE e un approccio concertato alla sicurezza e alla stabilità dei Balcani occidentali ("*Framework for an enhanced NATO-EU Dialogue*"), concordato nel luglio 2003, è il solo accordo formale fra le due organizzazioni. La NATO e la UE hanno deciso di scambiare informazioni e di tenersi reciprocamente informate a tutti i livelli, anche circa possibili opzioni militari. Oltre alla cooperazione nell'area della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi, il documento elenca le aree in cui le due organizzazioni prevedono di coordinare gli aiuti ai paesi della regione: riforma dei settori di difesa e sicurezza, rafforzamento dello stato di diritto, lotta al terrorismo, sicurezza e gestione delle frontiere, controllo degli armamenti ed bando delle armi di piccolo calibro. Il Quadro offre inoltre un meccanismo di consultazione fra le due istituzioni, per esempio fra Consiglio atlantico e Comitato politico di sicurezza, fra Comitato militare e Consiglio militare della UE, nonché fra il Gruppo di coordinamento politico e il Gruppo di lavoro politico-militare.

12. Tuttavia, manca ancora una cooperazione istituzionale fra l'Alleanza e la UE nella regione del Caucaso. Al di là delle attività nel quadro del Partenariato per la pace (PfP), le organizzazioni hanno iniziato solo di recente ad accrescere le proprie attività nella regione. Chi scrive ritiene che

¹ La Turchia riconosce la Repubblica di Macedonia con il suo nome costituzionale.

la NATO e la UE dovrebbero giungere a un accordo su un approccio concertato nel Caucaso meridionale.

IV. L'EUROPA SUDORIENTALE

13. La prima operazione UE ai sensi degli accordi "Berlino Plus" comportava il rilevamento della missione NATO nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia nell'aprile 2003. L'ordinata transizione dall'operazione NATO *Allied Harmony* in Macedonia all'operazione *Concordia*, che si avvale di mezzi e capacità NATO, ha dimostrato l'efficacia di tali accordi per la cooperazione fra le due organizzazioni. La missione *Concordia* non comprendeva solo stati dell'Unione, ma anche 14 stati non-UE.

14. In certi rispetti, la ex Repubblica jugoslava di Macedonia è servita da banco di prova per le azioni in Bosnia Erzegovina e, in prospettiva, per la futura trasformazione della missione di mantenimento della pace in Kosovo. Il continuo miglioramento delle condizioni di sicurezza ha consentito di ridurre i contingenti dell'operazione UE *Proxima* da 200 a 140 unità nel dicembre 2004. Preso atto della crescente stabilità in Bosnia Erzegovina, la NATO ha concluso la missione SFOR trasferendola alla UE nel dicembre 2004 (con la missione EUFOR Operazione *Althea*). Forte di 7.000 unità, *Althea* rappresenta la più grande missione militare della UE a oggi. L'operazione, considerata come un "grande successo", verrà sottoposta a revisione all'inizio dell'estate per essere probabilmente ridimensionata a 5.000 unità. La NATO mantiene una ridotta presenza nel paese (un quartier generale di 150 unità a Sarajevo) con cui contribuisce alla riforma della difesa, alle attività antiterroristiche e alla cattura dei sospetti criminali di guerra su cui pende un mandato di ricerca.

15. L'80% circa delle forze UE proviene dalla SFOR e i comandanti europei mirano a fornire lo stesso livello di sicurezza precedentemente assicurato dalla SFOR. La differenza principale risiede nella catena di comando della nuova missione di mantenimento della pace e, forse, nella presenza di due missioni (EUFOR e NATO) che condividono alcuni compiti operativi, ma in cui il ruolo primario di stabilizzazione è svolto da EUFOR. Il mantenimento della presenza NATO e statunitense è considerato cruciale dai bosniaci, date le credenziali relativamente nuove della PESD oltre che l'incapacità dimostrata dagli europei a gestire da soli le crisi dei Balcani negli anni '90. I primi quattro mesi di attività di EUFOR sono indicativi dell'efficacia e della credibilità della missione.

16. La UE ha già una certa esperienza in missioni consultive e di addestramento delle forze di polizia in Bosnia Erzegovina e nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, entrambe nel quadro della PESD. Dal 1° gennaio 2003 hanno operato in Bosnia circa 850 unità di polizia internazionale nel quadro della Missione di polizia UE (EUPM).

17. Il buon esito del passaggio di consegne dalla NATO alla UE in Bosnia è importante non solo per il futuro del paese, ma anche quale precedente per future transizioni analoghe in Kosovo e, forse, in Afghanistan. Inoltre, *Althea* costituisce un test importante della capacità europea di integrare strumenti militari, politici ed economici e, in questo senso, potrebbe risultare determinante ai fini dello sviluppo futuro della PESD.

18. In Kosovo, tuttavia, la situazione è molto più complicata. Lo status futuro della provincia resta una questione cruciale e controversa. La maggioranza di etnia albanese predilige la piena indipendenza, mentre la minoranza di etnia serba e il governo serbo di Belgrado si oppongono a

tale sviluppo. La NATO e la UE continuano ad appoggiare il principio in base al quale il rispetto degli standard (ovvero il conseguimento della stabilità interna e il rispetto dei criteri definiti nella risoluzione 1244 delle Nazioni Unite) deve precedere la definizione dello status finale della provincia ("standards before status"). Il processo di revisione degli standard, definito nel 2003, continua a rappresentare le basi per l'approccio adottato della comunità internazionale, nonostante i passi indietro compiuti nel marzo 2004, quando lo scoppio di episodi di violenza fra la popolazione ha causato la morte di 19 serbi e il ferimento di oltre 900 persone, costringendo la NATO a dispiegare altre 3.000 unità di mantenimento della pace a sostegno della Forza di attuazione del Kossovo (KFOR).

19. La Forza di attuazione KFOR a guida NATO è stata dispiegata in Kossovo nel giugno 1999 dopo una campagna aerea di 78 giorni, per monitorare, verificare e, ove necessario, imporre il rispetto degli accordi per la fine del conflitto. Fra i compiti della KFOR rientra anche quello di garantire la sicurezza e assistere la missione delle Nazioni Unite in Kossovo (UNMIK). Con il miglioramento della sicurezza, le forze KFOR sono state ridimensionate da 46.000 alle attuali 17.000 unità.

20. La provincia amministrata dalle Nazioni Unite sta attualmente vivendo un momento di tensione politica. Dopo le dimissioni del Primo ministro Ramush Haradinaj, accusato di atrocità durante la guerra 1998-1999, il Presidente Ibrahim Rugova è uscito illeso da un attentato a metà marzo. È aumentata l'opposizione dell'opinione pubblica di etnia albanese nei confronti della presenza internazionale nella provincia.

21. Si parla di modificare la forma della presenza internazionale che amministra la provincia serba (assegnando un ruolo guida alla UE). L'ulteriore sviluppo del ruolo della NATO nella regione dipenderà in modo cruciale dalla capacità della missione di mantenimento della pace ad assicurare un assetto di vita quotidiana sostenibile alle minoranze di etnia non albanese (ovvero i serbi) fattore che, a sua volta, è in una certa misura collegato all'irrisolto status territoriale della provincia oltre che agli standard e ai meccanismi istituzionali per la protezione delle minoranze non albanesi.

22. Il passaggio di consegne nei Balcani è in genere considerato un successo, anche se la transizione dalla NATO alla UE non è avvenuta senza problemi. I principali ostacoli alla cessione delle operazioni nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia sono stati rilevati nell'area della condivisione delle informazioni e nella fase di coordinamento. Il passaggio di consegne in Bosnia Erzegovina è stato più difficile del previsto, a causa dei tempi necessari a delineare con chiarezza le rispettive responsabilità della NATO e della UE. Forse ciò è in parte riconducibile al fatto che tale transizione si basa sugli accordi "Berlino Plus", che tuttavia sono stati concepiti non per consentire alla UE di assumere un'operazione NATO già esistente, bensì per avviare una nuova operazione propria senza ricorrere a mezzi NATO. Problemi molto più gravi provengono dai cosiddetti veti o "restrizioni nazionali", che hanno ridotto le capacità militari della NATO in diverse operazioni. Per esempio, solo un terzo delle forze KFOR erano autorizzate a usare la forza contro la popolazione in rivolta nella crisi del marzo 2004 in Kossovo.

23. Ovviamente, la riduzione della presenza NATO coincide non solo con il miglioramento della situazione di sicurezza, ma anche con il forte coinvolgimento delle forze NATO e degli Alleati in altri teatri quali l'Afghanistan, l'Iraq ecc. La maggiore visibilità della UE nei Balcani riflette inoltre il desiderio di affermare il ruolo della Politica europea di sicurezza e difesa.

V. AZIONI FUORI AREA

24. Geograficamente, tanto la NATO che la UE hanno accresciuto le proprie attività al di fuori dell'Europa. Dalla fine della guerra fredda, ma soprattutto dopo l'11 settembre, la NATO ha

proiettato sicurezza oltre la propria area di responsabilità tradizionale. Fra le più importanti missioni dell'Alleanza in questo periodo figurano l'Afghanistan e l'Iraq.

25. In Afghanistan, la NATO gestisce la missione International Security Assistance Force (ISAF), con il compito di aiutare il governo afgano a mantenere la sicurezza. Dopo avere inizialmente circoscritto la propria azione all'area di Kabul, l'Alleanza sta attualmente espandendo la missione ad altre aree del paese. In Iraq, la NATO offre *intelligence*, supporto logistico, coordinamento dei movimenti, *force generation* e sicurezza delle comunicazioni alla Polonia, che comanda la Divisione multinazionale Centro Sud quale parte della forza internazionale di stabilizzazione. Inoltre, la NATO ha avviato una Missione di addestramento in Iraq e istituirà un centro di addestramento per alti ufficiali di sicurezza e difesa. Nel vertice dello scorso febbraio, tutti i 26 paesi membri della NATO hanno accettato di dare il proprio contributo all'azione di sostegno della NATO all'Iraq.

26. Nel precedente vertice di Istanbul del 2004, la NATO aveva deciso di accrescere la propria presenza nell'Asia centrale e il Caucaso meridionale. Azerbaijan, Armenia e Georgia sono paesi membri della PfP e del PARP.

27. Il rafforzamento dei legami fra la NATO e il Medio Oriente è diventato un "imperativo strategico". La NATO ha elevato il Dialogo mediterraneo al rango di partenariato con i sette paesi mediterranei partecipanti: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia. L'obiettivo complessivo è di contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionali, rafforzando la dimensione politica del Dialogo, promuovendo l'interoperabilità e contribuendo alla riforma della difesa e alla lotta al terrorismo.

28. Anche la UE sta cercando di estendere il proprio ruolo a favore della sicurezza al di fuori dei Balcani. Su richiesta della Nazioni Unite, fra giugno e settembre 2003 ha guidato una forza internazionale di mantenimento della pace di 1.400 unità nella Repubblica democratica del Congo per proteggere gli operatori della cooperazione internazionale e mettere fine agli attacchi e alle atrocità dei ribelli. Nel dicembre 2004, ha annunciato l'intenzione di dispiegare una piccola missione di polizia in Congo in gennaio, per contribuire alla creazione di una unità di polizia congolese. Nel luglio dello scorso anno, infine, ha avviato una piccola missione civile in Georgia per contribuire al processo di riforma del sistema giudiziario. Attualmente assiste un'operazione di pace dell'Unione africana a Darfur, probabilmente seguita da un'altra operazione analoga in Somalia.

29. Inoltre, l'iniziativa EUJUST LEX della UE sta per avviare una missione integrata a favore dello stato di diritto in Iraq. La missione rientra nell'ambito di attività della PESD e consisterà nell'offerta di formazione integrata per potenziare le capacità di gestione dei responsabili di alto livello provenienti dalla polizia e dai sistemi giudiziario e penitenziario, nonché per migliorare le capacità e le procedure in materia di indagini penali.

30. La Strategia di sicurezza europea riconosce il ruolo fondamentale delle regioni del Mediterraneo, del Medio Oriente e del Caucaso meridionale ai fini della sicurezza europea. La UE nutre pertanto un forte interesse nella stabilità e nello sviluppo del Caucaso meridionale, chiaramente identificato quale regione cui la UE dovrebbe accordare un "interesse maggiore e più attivo".

31. L'Europa considera la soluzione del conflitto arabo-israeliano come una priorità strategica per la soluzione dei problemi del Medio Oriente. L'area mediterranea continua a conoscere gravi problemi di ristagno economico, disordine sociale e conflittualità irrisolte. Gli interessi della UE impongono un impegno costante con i partner mediterranei nel quadro del processo di Barcellona.

32. La Politica di vicinato europea perseguirà l'obiettivo strategico, delineato nella strategia di sicurezza della UE, di promuovere la sicurezza nei paesi vicini dopo l'ampliamento del 2004. Tale politica è concepita per impedire la nascita di nuove linee di separazione tra la UE-25 e i paesi vicini. Essa integra il processo di Barcellona/partenariato euromediterraneo, il cui obiettivo è di rafforzare la collaborazione politica, di sicurezza economica e socio-culturale fra l'Unione e i dodici paesi mediterranei. A tal fine l'Unione offre ai paesi interessati l'opportunità di partecipare a diverse sue attività, accrescendo la cooperazione sui problemi politici, di sicurezza ed economici, oltre che nei settori culturale e dell'istruzione. Nel 2004 sono stati predisposti dei Piani d'azione per rafforzare "la stabilità, la sicurezza e il benessere di tutti i partecipanti", in cui sono individuati gli strumenti necessari al processo di avvicinamento fra i singoli paesi e l'Unione. L'obiettivo dei Piani d'azione, basati sui rapporti relativi a ciascun paese, è di definire un programma congiunto per le relazioni con la UE nei prossimi tre-cinque anni, al fine di approfondire la cooperazione politica e l'integrazione economica. Piani d'azione specifici sono già stati negoziati con Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, l'Autorità palestinese, Tunisia e Ucraina. La Commissione ha adottato dei rapporti paese su Egitto, Libano e i paesi del Caucaso meridionale e segue da vicino gli sviluppi in tali paesi.

VI. LA PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA E IL PROBLEMA DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE

33. Tanto la NATO che la UE hanno identificato nella proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) e nei gruppi terroristici le principali minacce alla sicurezza nell'epoca odierna. Le organizzazioni hanno convenuto di collaborare per combattere i gruppi terroristici attivi a livello internazionale e la proliferazione delle WMD, anche mediante la pianificazione concertata dello sviluppo di capacità. In questo contesto, vengono scambiate informazioni sulla protezione delle popolazioni civili dagli attacchi con armi chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari.

34. La cooperazione tra la UE e la NATO nell'area della proliferazione delle armi di distruzione di massa potrà inoltre riguardare i settori della condivisione dell'*intelligence*, *consequence management*, capacità di difesa anti NBC oltre che le politiche antiproliferazione.

35. Una cooperazione multinazionale fra Francia, Spagna, Italia, Portogallo, Malta, Algeria, Marocco, Tunisia, Libia e Mauritania ha firmato una dichiarazione di interesse e adottato un Piano d'azione per il 2005 sulla sorveglianza marittima, la protezione dei civili e la sicurezza aerea al fine di promuovere la sicurezza e combattere il terrorismo nel Mediterraneo. Questa iniziativa mira a integrare il dialogo multilaterale tra i paesi del Maghreb, la UE (nel quadro del processo di Barcellona) e la NATO (con il Dialogo mediterraneo).

36. Nell'ambito della lotta ai gruppi terroristici, i mezzi militari possono agire solo in modo complementare; di conseguenza, tanto la NATO che la PESD svolgono un ruolo di sostegno/emergenza piuttosto che centrale. D'altra parte, la UE dispone di diversi importanti strumenti al di fuori della PESD, fra cui il mandato di arresto europeo, l'accordo per la condivisione dei dati mediante l'unità antiterrorismo dell'Europol, ed Eurojust, l'accordo concepito per coordinare le indagini e le azioni penali fra i pubblici ministeri nazionali. Durante la conferenza contro il terrorismo tenutasi a Madrid nel marzo 2005, il Presidente della UE José Manuel Barroso ha annunciato che la Commissione europea sta preparando ulteriori iniziative antiterroristiche, fra cui una rete di allerta centrale, una rete di allerta per le forze dell'ordine, una proposta di scambio di informazioni fra forze dell'ordine e una rete per la sorveglianza delle infrastrutture di importanza critica.

VII. LA QUESTIONE DELLE CAPACITÀ

37. La questione delle capacità militari è centrale nella relazione NATO-UE. Durante il vertice di Praga del novembre 2002, la NATO ha approvato l'impegno sulle capacità di Praga (*Prague Capabilities Commitment*, PCC), un documento più specifico dell'Iniziativa sulle capacità di difesa del 1999 (*Defence Capabilities Initiative*, DCI), che si concentra su otto obiettivi di capacità, individuando le principali carenze degli Alleati, soprattutto nei settori del trasporto strategico (aereo e marittimo), il rifornimento in volo, munizioni di precisione, sistemi di sorveglianza a terra per la sicurezza delle comunicazioni e forze speciali. Il vertice di Praga ha inoltre deciso l'istituzione di una forza di risposta NATO (NRF) composta principalmente da contingenti europei. La NRF ha raggiunto la capacità operativa iniziale nell'ottobre 2004 ed è ora pronta ad assumere l'intera gamma di missioni previste, dove e quando l'Alleanza deciderà di usarla. La forza NATO, che dovrebbe raggiungere la piena capacità operativa di circa 21.000 uomini nel 2006, riunisce contingenti terrestri, navali e aerei in un'unica forza che può essere spiegata ovunque nel mondo in cinque giorni e mantenuta fino a un mese su un'ampia gamma di missioni.

38. Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 ha definito il cosiddetto "obiettivo globale", che prevedeva la creazione entro il 2003 di una forza a livello di corpo d'armata per 60.000 uomini spiegabile entro 60 giorni e mantenibile fino a un anno. Questa Forza di reazione rapida europea (*European Rapid Reaction Force*, ERRF), che avrebbe dovuto poter svolgere l'intera gamma dei compiti di Petersburg (operazioni umanitarie e di mantenimento della pace), è stata dichiarata operativa a Laeken alla fine del dicembre 2001, ma è chiaro che non è ancora spiegabile. Considerata l'evoluzione del contesto strategico e l'adozione della Strategia di sicurezza europea nel maggio 2004 è stato fissato un nuovo "obiettivo globale 2010".

39. La UE ha annunciato nel febbraio 2004 la creazione di un nuovo concetto, che porterebbe al lancio di unità di reazione rapida composte da "gruppi di combattimento" congiunti. In novembre, la UE ha poi deciso di costituire tredici gruppi di combattimento, di 1.500 uomini, entro il 2007, in grado di gestire due diverse crisi all'anno e spiegabili in quindici giorni. È stata inoltre istituita un'Agenzia europea di difesa che si concentri sullo sviluppo di capacità di difesa, di ricerca e di acquisizione degli armamenti. L'obiettivo globale 2010 mira a tradurre la Strategia di sicurezza europea in obiettivi militari concreti, al fine di consentire lo sviluppo di capacità UE nel lungo termine.

40. Data le loro similarità con le EFRF, tanto per dimensioni che per risorse (principalmente europee), è chiaro che tali gruppi finirebbero per essere utilizzati tanto per missioni NATO che UE. Alcuni commentatori hanno pertanto espresso timori che la NATO e la UE possano competere per il loro uso in caso di crisi simultanee. Non è stato peraltro definito quale organizzazione avrebbe la priorità in tale caso. Inoltre, come indicato dal SACEUR Gen. Jones ai partecipanti alla sessione plenaria dell'Assemblea parlamentare NATO del 2004 a Venezia, la NATO e la UE addestrano le rispettive forze secondo standard diversi, e la UE impone più restrizioni della NATO al loro utilizzo.

41. Nel quadro della PESD, la UE ha deciso di creare capacità civili per la gestione delle crisi. Fra queste figurano una forza di polizia di 5.000 unità (di cui 1.000 dispiegabili in 30 giorni), 200 esperti di stato di diritto, fra cui procuratori internazionali, avvocati e giudici (compreso un gruppo di risposta rapida spiegabile in un mese), amministratori civili, e forze di protezione civile composte di 2-3 squadre di valutazione rapidamente dispiegabili in caso di disastri di origine naturale o umana, con un contingente di intervento per la protezione dei civili di ulteriori 2.000 unità.

42. Il Piano d'azione europeo sulle capacità (ECAP) mira a colmare l'esistente divario di capacità, individuando strategie adeguate. Il Piano ha beneficiato del sostegno militare e tecnico di esperti NATO dalla fase di preparazione all'attuazione. Poiché entrambe le organizzazioni sono impegnate nel miglioramento delle capacità militari, è importante evitare qualsiasi duplicazione o incompatibilità degli sforzi. La Pianificazione delle capacità NATO e UE e le sinergie fra PCC ed ECAP sono oggetto dei lavori del Gruppo sulle capacità NATO-UE, costituito nel maggio 2003.

43. La creazione della Forza di polizia europea come deciso da Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Paesi Bassi nello scorso settembre, è un caso esemplare. Tale Forza, che avrà una dotazione iniziale di 900 uomini e dovrebbe essere spiegabile in 30 giorni, potrà migliorare significativamente le capacità di peacekeeping della UE. Essa avrà sede in Italia e potrebbe essere utilizzata come forza di *follow-up* dopo l'intervento dei gruppi di combattimento e della ERF, apportando così un importante contributo alla gestione delle situazioni postbelliche. I cinque stati partecipanti hanno già annunciato che tale forza europea sarebbe disponibile anche per altre organizzazioni internazionali, fra cui la NATO.

44. Il vertice dell'aprile 2003 fra Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo ha lanciato l'idea di costituire un quartiere generale europeo separato. Al culmine delle tensioni transatlantiche provocate dall'Iraq, tale decisione è stata considerata come una dichiarazione della volontà di accrescere l'autonomia europea. Il vertice di Napoli del novembre 2003 è giunto a una soluzione di compromesso con la costituzione di una piccola unità di pianificazione europea presso SHAPE e una piccola unità di pianificazione per lo Stato maggiore UE. Si prevede che l'unità di pianificazione per operazioni civili e militari UE diventi operativa nel giugno 2005, consenta operazioni autonome della UE e abbia un organico di 40 uomini.

45. Considerato che tanto la NATO che la UE soffrono carenze di capacità in diversi settori chiave, l'autore della presente relazione incoraggia i paesi membri ad aumentare la spesa per la difesa, in modo da rispondere agli obiettivi identificati dall'Impegno di Praga e dal Piano d'azione europeo. Tuttavia, tenuto conto che un significativo aumento della spesa è improbabile nel breve termine, è importante che gli europei imparino a spendere meglio i fondi a disposizione riducendo le duplicazioni ove possibile. L'Agenzia europea di difesa potrà offrire un importante contributo in questo senso.

46. Tale Agenzia è concepita per promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti, anche armonizzando le specifiche militari, coordinando la ricerca e lo sviluppo e incoraggiando la convergenza delle procedure di appalto nazionali. Tuttavia, l'esistenza di processi e strutture nazionali consolidati, oltre che di interessi costituiti, tenderà inevitabilmente a rallentare il progresso in questo campo. Perché l'Agenzia abbia successo è necessario che i governi e i parlamenti dimostrino la volontà politica necessaria a costruire forze più efficienti ed efficaci. Il Gruppo sulle capacità NATO-UE ha conseguito risultati positivi nella condivisione delle informazioni, ma per promuovere ulteriormente la cooperazione sarà necessaria un'armonizzazione formale dell'impegno di Praga e del Piano d'azione sulle capacità della UE.

47. Malgrado le differenze istituzionali o di altro tipo, la NATO e l'Unione europea condividono obiettivi molto simili, se non identici. Entrambe le organizzazioni lavorano insieme per impedire e risolvere le crisi e i conflitti armati all'interno e all'esterno dell'Europa. Entrambe condividono interessi strategici e collaborano in uno spirito di complementarità e amicizia

VIII. CONCLUSIONI

48. Con la sola eccezione delle operazioni in Bosnia Erzegovina, il partenariato per la sicurezza NATO-UE è attualmente in grave fase di difficoltà. Per superare tale impasse, è necessario che Cipro e Malta avviino delle relazioni di sicurezza con la NATO e richiedano l'ammissione al PfP il più rapidamente possibile. Entrambi i paesi sono già membri della UE e chi scrive spera che tutti i paesi NATO approveranno senza indugio la loro adesione al PfP. Nel contempo la NATO dovrà potersi riunire, a tutti i livelli, con la UE nella sua piena composizione.

49. Il pieno ripristino del dialogo NATO-UE, in particolare al livello CPS-NAC, consentirà di trarre vantaggio dalle intese passate approfondendo il partenariato esistente. A fronte del crescente impegno della NATO in operazioni al di fuori dell'Europa, la UE potrà farsi carico maggiormente di alcune responsabilità dell'Alleanza. Alcuni commentatori hanno già proposto "l'uropeizzazione"

della Bosnia Erzegovina, e forse anche del Kosovo. È inoltre possibile un miglioramento della cooperazione fra NATO e UE nella difesa dei civili contro gli attacchi con armi di distruzione di massa. La NATO potrebbe includere la UE nello scambio di informazioni sulla proliferazione di tali armi organizzato dal suo Centro WMD.

50. Tuttavia, entrambe le organizzazioni devono contribuire a sviluppare ulteriormente la cooperazione. Per esempio, entrambe dovranno collaborare per rendere più sicure e stabili le regioni ai confini dell'Europa, anche definendo degli accordi quadro sul Caucaso meridionale, il Mediterraneo, l'Afghanistan e, forse, l'Iraq. Tali accordi consentirebbero di evitare la duplicazione degli sforzi, promuovendo la complementarità fra le due organizzazioni.

51. L'Alleanza resta la nostra piattaforma di difesa collettiva, oltre che il consesso da cui proiettare un potere militare credibile all'interno e all'esterno dell'Europa. Nel contempo, la UE offre un contributo crescente alla nostra sicurezza comune. Le sue attività potrebbero inoltre concentrarsi sulla difesa interna, oltre che sulla stabilizzazione e ricostruzione postbellica. La NATO dovrebbe coinvolgere la UE in un coordinamento più efficace degli aiuti nei settori della riforma della difesa, dello stato di diritto, e in altre capacità atte a promuovere la sicurezza e la stabilità nelle regioni ai confini dell'Europa. Laddove la NATO proietta sicurezza e stabilità ai propri confini, la UE promuove anche la trasformazione delle società nel suo vicinato. La prospettiva di adesione alla UE è un potente incentivo per l'accettazione delle norme comunitarie.

52. La natura e la complessità delle sfide alla sicurezza impongono alla NATO e alla UE di approfondire la loro collaborazione. La natura delle rispettive missioni future e la decisione di affidare all'una o all'altra organizzazione la guida di operazioni specifiche dipenderà in gran misura dagli strumenti necessari ad affrontare la crisi in atto.

53. Il "dialogo strategico" NATO-UE sulla gestione delle crisi, come concepito dagli accordi "Berlino Plus", è oggi a un'impasse. Nell'attuale complesso contesto di sicurezza odierno, in cui la domanda di sicurezza supera le risorse disponibili, sarebbe controproducente che la NATO e la UE non riuscissero a migliorare la loro collaborazione e ridurre duplicazioni e sprechi.
